



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupičkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Lukáše Pišvejece v právní věci žalobce: **A. T.**, zastoupen Mgr. Petrem Doležalem, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 18, Jílové u Prahy, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2025, č. j. 5 A 118/2025 - 13,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného z 31. 8. 2016, č. j. MSMT-13739/2016-4, kterým žalovaný udělil Vysoké škole ekonomie a managementu, a. s. (dále jen „vysoká škola“) státní souhlas působit jako soukromá vysoká škola a akreditaci k několika studijním programům a zaregistroval vnitřní předpisy této školy (dále jen „rozhodnutí o akreditaci“). Žalobce v žalobě uvedl, že měl být a byl studentem této vysoké školy, přičemž s ní vedl soudní spory, v jejichž důsledku mu vznikla povinnost uhradit jí částku ve výši téměř 500 000 Kč. Dle žalobce je zásadní příčinou vzniku povinnosti uhradit vysoké škole danou částku vydání a trvání nicotného rozhodnutí o akreditaci.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, neboť rozhodnutí o akreditaci zasahuje pouze do práv vysoké školy a nijak se nedotýká právní sféry žalobce. K naplnění podmínky aktivní procesní legitimace je přitom nutné přímé dotčení na právech žalobce právě daným rozhodnutím, nikoliv rozhodnutími navazujícími. Městský soud proto žalobu v záhlaví uvedeným usnesením odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že městský soud nesprávně posoudil jeho aktivní procesní legitimaci a nepřihlédl k nicotnosti rozhodnutí o akreditaci *ex offio*. Nicotnost daného rozhodnutí stěžovatel shledává v tom, že jej žalovaný vydal v rozporu se zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem. Rozhodnutí založilo činnost vysoké školy, jejímž studentem se „měl stát“ stěžovatel, který je nyní vázán civilními soudy hradit vysoké škole finanční plnění. Stěžovateli tak svědčí aktivní procesní legitimace, neboť daným rozhodnutím bylo zasaženo do jeho majetkových práv a práva na vzdělání. Podle stěžovatele městský soud nesprávně pochopil podstatu žalobního návrhu. Stěžovatel se studentem vysoké školy *de iure* nikdy nestal z důvodu, že vysoká škola neměla nikdy akreditaci obdržet, nemohl tak mezi nimi vzniknout ani žádný právní vztah. Nosnou myšlenkou žaloby bylo tvrzení, že žalovaný udělil souhlas vysoké škole v rozporu se zákonem, k čemuž se městský soud nijak nevyjádřil. Na základě uděleného souhlasu však mohla vysoká škola vstupovat do právních vztahů s potenciálními uchazeči, kteří tak byli v legitimním očekávání, že jí byl souhlas udělen v souladu s právním řádem, a proto i těmto bylo zasaženo do jejich práv. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2024, č. j. 8 As 210/2023 - 90, na nějž městský soud odkázal, stěžovatel shledává jako nepřiléhavý. Má však za to, že dostál požadavkům z něj vyplývajícím, neboť logicky, konsekventně a myslitelně tvrdil dotčení svých práv a jeho žaloba mířila proti rozhodnutí správního orgánu; jeho aktivní procesní legitimace tak byla dána. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že jediným subjektem, kterému mohlo napadené rozhodnutí zasáhnout do právní sféry, byla vysoká škola. V takovém případě by nicotnost rozhodnutí mohla napadnout pouze ona. Městský soud tak měl žalobu stěžovatele věcně projednat a přezkoumat rozhodnutí o akreditaci i z hlediska jeho možné nicotnosti. I Ústavní soud v minulosti konstatoval, že formalistický výklad podmínek přístupu k soudu nesmí vést k popření práva na soudní ochranu. S ohledem na to stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, eventuálně aby Nejvyšší správní soud vyslovil nicotnost rozhodnutí o akreditaci sám.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření shledává kasační stížnosti nedůvodnou. Městský soud posoudil otázku stěžovatelovy aktivní procesní legitimace správně. Stěžovatel nemohl být zkrácen na svých právech rozhodnutím o akreditaci, ale pouze navazujícími právními akty. Způsobená finanční újma vznikla až na základě smlouvy s vysokou školou. Aplikací stěžovatelovy argumentace by došlo k tomu, že aktivní procesní legitimace by vydáním rozhodnutí o akreditaci svědčila komukoliv, kdo by byl způsobilým uchazečem

pokračování

o vysokoškolské studium. Městský soud dle žalovaného nepochybil ani tím, že nezkoumal namítanou nicotnost, neboť takový postup má oporu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53. Opačný postup by vedl k možnosti obejít institut odmítnutí žaloby prostřednictvím námítky nicotnosti. Navíc, i kdyby městský soud námítku nicotnosti posoudil, došel by k závěru o její nedůvodnosti. S ohledem na to žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[5] Stěžovatel ve své replice souhlasí s žalovaným, že akceptací argumentace stěžovatele by svědčila aktivní procesní legitimace každému potenciálnímu uchazeči. Podle něj by totiž každému takovému uchazeči legitimace měla svědčit, neboť tento je v legitimním očekávání, že konkrétní škole byl souhlas ke vzdělávání udělen v souladu s právním řádem. V opačném případě by jiná osoba nemohla vadnost aktu jakkoliv napadnout, ačkoliv to v případě nicotnosti výslovně umožňuje § 65 s. ř. s.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích uplatněných důvodů kasační stížnosti a posoudil též, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud připomíná, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům dle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesní právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[9] Jádrem sporu je tedy otázka, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud odmítl žalobu stěžovatele.

[10] Vzhledem k obsahu kasační argumentace Nejvyšší správní soud předeseílá, že smyslem soudního přezkumu správních rozhodnutí je poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným zákonem (srov. § 2 s. ř. s.). K tomu lze odkázat na rozsáhlou judikaturu správních soudů, např. na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, dle něhož „soudní řád správní je svojí povahou ‚obránnou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany

fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ (zdůrazněno soudem).

[11] Žaloba ve správním soudnictví tak může být podána jen k ochraně veřejných subjektivních práv. Tato žalobní legitimace se pak obecně vždy odvíjí od konkrétního zásahu do subjektivního veřejného práva žalobce. Odrazem shora uvedeného je ostatně i dikce § 65 odst. 1 s. ř. s., dle něhož náleží aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu obsahující požadavek, aby správní soud toto rozhodnutí zrušil či vyslovil jeho nicotnost, pouze tomu, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Opačný postup by totiž obecně vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdokoliv vyvolat soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo; k tomu však soud ve správním soudnictví není povolán (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83, či ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38).

[12] Městský soud odmítl žalobu z důvodu absence aktivní procesní legitimace stěžovatele, tedy že žaloba *byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou* ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Podle konstantní judikatury je tento postup vyhrazen případům nedostatku procesní legitimace a jen případům zcela zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „*propustit do řízení ve věci*“, kdy teprve vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

[13] Aktivní procesní legitimaci zakládá již pouhé tvrzení žalobce, že byl na svých (veřejných subjektivních) právech zkrácen **přímo napadeným rozhodnutím**. Závěr o tom, zda skutečně byl či nebyl zkrácen, učiní následně soud jako závěr o věcné legitimaci, jež je určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007 - 98, a ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005 - 62, č. 1477/2008 Sb. NSS) Aktivní procesní legitimace však nebude dána i přes tvrzení žalobce, pokud je možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (srov. citované usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 47/2005 - 86).

[14] Předmětem soudního přezkumu v nyní projednávané věci je rozhodnutí žalovaného o udělení akreditace vysoké školy. Takové rozhodnutí se v rovině veřejných subjektivních práv **přímo** dotýká pouze právní sféry samotné vysoké školy, neboť právě jí zakládá veřejnoprávní oprávnění uskutečňovat akreditované studijní programy. Toto rozhodnutí nijak nezasahuje do práv stěžovatele, neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje jakákoliv jeho práva nebo povinnosti, natožpak jeho veřejná subjektivní práva.

[15] Dovozuje-li stěžovatel dotčení svých práv z tvrzené majetkové újmy spočívající zejména v povinnosti hradit školné a nést náklady související se spory s vysokou školou,

pokračování

nejedná se o práva či povinnosti, které by zakládalo žalobou napadené rozhodnutí o akreditaci. Tvrzená újma nemůže být přímým důsledkem tohoto rozhodnutí, protože povinnost hradit školné nevzniká na základě rozhodnutí o akreditaci, nýbrž až z následného právního vztahu mezi studentem a vysokou školou. Ten byl založen stěžovatelovým rozhodnutím stát se studentem vysoké školy a jeho přijetím ke studiu, nikoliv akreditací. Teprve v rámci tohoto vztahu vznikají mezi studentem a vysokou školou vzájemná práva a povinnosti, včetně případné povinnosti hradit školné. Tvrzená majetková újma tak nemá původ v samotném rozhodnutí o akreditaci, nýbrž až v následném právním vztahu a v neplnění povinností z něj vyplývajících. Je proto zřejmé, že stěžovatel brojí proti správnímu aktu, který se jeho právní sféry bezprostředně nedotýká a ani do ní zasáhnout nemůže. Nadto stěžovatel argumentuje toliko dotčením svých soukromých práv, nikoliv veřejných subjektivních práv. Za této situace je nedostatek jeho aktivní procesní legitimace zcela zjevný, a městský soud proto postupoval správně, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[16] K dílčí námitce stěžovatele, že rozsudek č. j. 8 As 210/2023 - 90, na nějž městský soud odkázal, nebyl skutkově přílehlavý, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Je pravdou, že osmý senát v uvedeném rozsudku nepochyboval o procesní legitimaci tehdejších stěžovatelů – účastníků řízení o odstranění stavby. Současně však zdůraznil, že i kdyby jejich žalobní tvrzení byla pravdivá, nemohli by být napadeným rozhodnutím na svých právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jakkoli dotčeni. Tím důvodem bylo, že z rozhodnutí stavebního úřadu o *nenařízení obnovení předešlého stavu* těmto stěžovatelům nevyplývala žádná povinnost. Městský soud proto nepochybil, pokud s odkazem na uvedený rozsudek dovodil, že ani v případě stěžovatele není dotčení jeho práv vydáním rozhodnutí o akreditaci jakkoliv myslitelné. Z tohoto rozhodnutí mu žádná povinnost nevyplývá.

[17] Městský soud postupoval rovněž v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, pokud se nezabýval namítanou nicotností rozhodnutí o akreditaci. I vyslovení nicotnosti je totiž vázáno na splnění podmínek řízení a je možné se jí zabývat pouze tehdy, pokud není dán žádný z důvodů pro odmítnutí návrhu (srov. rozsudky ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, č. 619/2005 Sb. NSS, ze dne 22. 8. 2006, č. j. 5 As 67/2005 - 88, č. 988/2006 Sb. NSS, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, a ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 - 34). V posuzované věci ke splnění podmínek řízení v podobě aktivní legitimace ovšem nedošlo. Bez splnění procesních podmínek se soud návrhem vůbec věcně zabývat nemůže, a to ani s ohledem na vady, které v řízení o věci samé zkoumá z úřední povinnosti (srov. rovněž usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 602/19, či ze dne 23. 8. 2022, sp. zn. III. ÚS 89/22).

[18] Závěrem lze dodat, že odmítnutí žaloby v posuzované věci má oporu i v judikatuře Ústavního soudu. Ten judikuje, že „pokud zákonná úprava stanoví podmínky řízení, které musí být splněny pro to, aby se soud zabýval podaným návrhem věcně, a trvá-li soud důsledně na jejich dodržování, není takový postup v rozporu s právem na přístup k soudu. Tyto procesní podmínky řízení jsou totiž důležité z hlediska předvídatelnosti rozhodování soudů, snižují nežádoucí entropii a potenciální svévoli. Jejich naplňování je proto třeba vnímat i jako jeden z nezbytných atributů právního státu“ (viz citované usnesení sp. zn. II. ÚS 602/19). Jak již bylo uvedeno výše, mezi podmínky řízení bezpochyby patří i aktivní procesní legitimace

žalobce. V postupu městského soudu proto Nejvyšší správní soud nespáčil ani tvrzené porušení práva na soudní ochranu.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v ní neměl úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, a procesně úspěšnému žalovanému nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 11. března 2026

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu